

## 大都市圏制度の見直しについて（論点（案）） Ver. 8

## 1. 総論

○ 人口減少、少子高齢化等社会経済情勢の変化を踏まえ、大都市圏では今後どのような課題に対処すべきか。大都市圏ゆえに求められる課題・対応は何か。これらの課題への対応を図る上で国と地方公共団体の役割分担はいかにあるべきか。

- ・ 人口減少社会を迎え、近年人口が増加している東京圏、名古屋圏においても今後 10 年程度で人口減少局面を迎える（年間 10 万人程度の流入が続くと仮定しても、自然減で総人口は減少）。「過密の防止のための流入抑制」については既に歴史的使命が終焉したといえるのではないか。
- ・ 全国的に人口減少が進むため、相対的に東京圏、名古屋圏の人口比率は増加（関西圏は低下）が見込まれるが、国土政策上何らかの対応が必要か。
- ・ 大都市圏は、都府県・市区町村の行政エリアを超えて市街地が連たんし、例えば東京圏（1 都 3 県）の人口は総人口の約 27 %（3,447 万人）を占めるなど、ストックとして巨大な人口・機能の集積を抱えている地域であり、今後はこのような特性に着目した対応が必要ではないか。  
その際、地域の取組みを原則とするが、今後国が関与すべき観点は以下の点ではないか。
  - ① 行政区域を超えて市街地が連たんしていることを踏まえ大都市圏全体として解決すべき課題への対応（共通のルールづくり、足並みをそろえた対応が必要な問題への対応、利害関係の調整、調整の場づくり、情報提供等）
  - ② 規模・影響力の大きさから国として対処すべき課題への対応（根幹的インフラ整備、大規模災害への対応、国際拠点づくり、国際競争力のある活力エンジンの形成、日本の顔としての景観形成等）
- ・ 当面、経済成長、産業構造等については「21 世紀ビジョン」（平成 17 年 4 月）の「目指すべき将来像と経済の姿」を想定。（外国人労働者の受入れについては、まずは政府見解（第 9 次雇用対策基本計画（平成 11 年 8 月閣議決定））である専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れについては積極的に、単純労働者については十分慎重にという前提で議論したらどうか。）

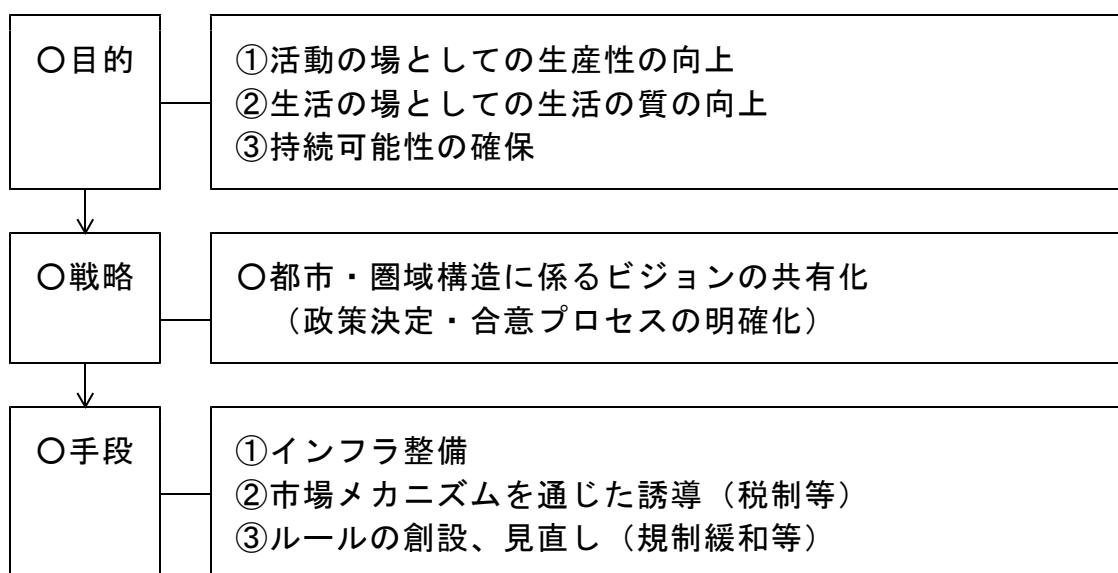
○ 地方自治体の行政区域を超えた人口・産業の巨大な集積という点に着目すれば、三大都市圏以外にも同様の課題を抱える大都市圏があるのではないか。

- ・ 上の①、②のような課題への対応については、例えば福岡、広島、仙台、札幌等の都市圏でも同様な課題を抱えているのではないか。

○ 首都圏ゆえに求められる特別な課題はあるか。特別な対応が求められるものはなにか。

- ・ 首都圏については、上の①、②のような都市圏としての課題に加え、政治、経済、文化等の中枢機能が集積している地域として、治安、高度な防災・危機管理対策、バックアップ機能の充実等の課題への対応が求められるのではないか。

○ 大都市圏においては、今後何を目的（生産性の向上、持続可能性の確保、生活の質の向上等）にどのような都市・圏域構造（土地利用、諸機能の配置、交通ネットワーク等）を目指すべきか。



○ 「東京一極集中是正」についてどう考えるか。「東京一極集中」の何を問題とし、それを解決するための手段としては何が適切かを再整理すべきではないか。

- ・ 概念の整理
  - ①「東京」とは 一都三県／既成市街地／東京都区部
  - ②何の「集中」か 人口／産業／中枢機能
  - ③集中の問題とは 住宅／交通／環境／脆弱性／相対的な地方の疲弊
  - ④是正の手段とは 流入規制／強制的移転／移転インセンティブ／他地域を伸ばす（結果としての是正）

## 2. 計画

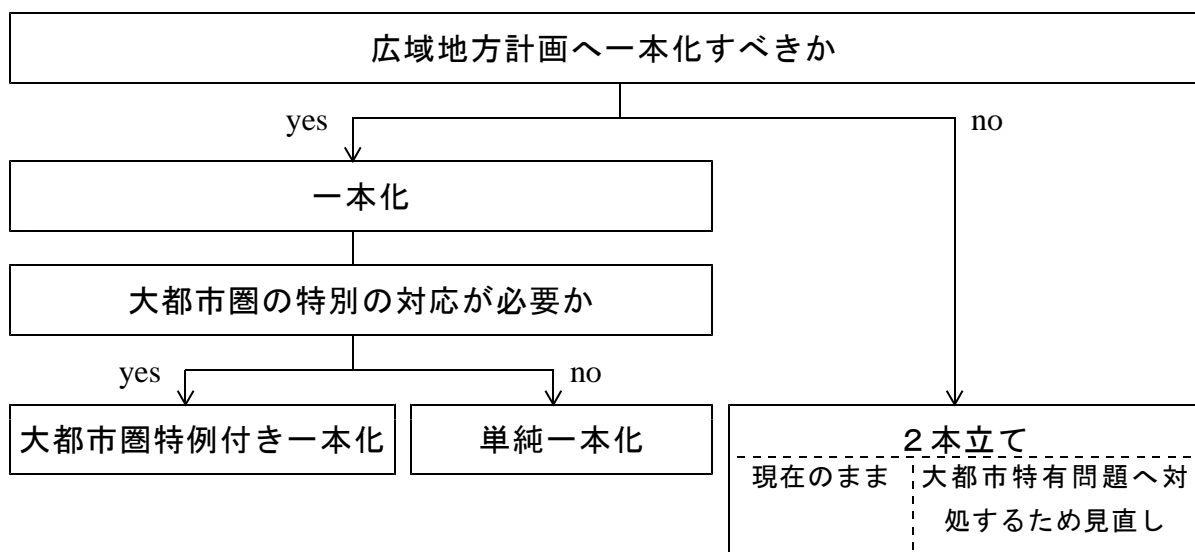
- 首都圏整備計画、近畿圏整備計画及び中部圏開発整備計画と広域地方計画との関係をどのように考えるか。2本立ての計画制度を一本化するなどの整理は考えられないか。

- (1) 同一名称の圏域を対象に、総合的な圏域整備計画の策定を国土交通大臣等に義務付ける制度が2本存在しており、計画目的・内容の重複等の問題が考えられる。このため両計画制度の関係を整理する必要があるのではないか。

<両計画制度の比較>

	大都市圏計画	国土形成計画（広域地方計画）
目的	首都圏、近畿圏、中部圏の総合的な整備	区域の一体として総合的な国土の形成（利用、整備、保全）
計画内容	広域ゾーニング（政策区域） ----- 基本的事項、圏域全体の施設計画、政策区域ごとの個別施設計画	— ----- 方針、目的、広域施策（限定）
プロセス	（開発）整備計画は大臣作成（自治体意見） ----- 建設計画（近・中）は知事作成（大臣同意）	広域地方計画協議会の議を経て大臣作成（都府県、政令市、国の地方機関、経済界等が主体的に参画）
実施手段	税法、財特法、近緑法、多極法（業務核都市）、都市計画法等 ----- 大臣勧告（関係行政機関、自治体、事業者）	— ----- 大臣勧告（関係行政機関）
政策評価	（首都圏整備計画については国会報告）	全国計画について政策評価を義務付け

- (2) 両制度の比較を踏まえ、どのような整理が考えられるか。



- (3) 国土形成計画法の広域地方計画区域の指定政令で現行の大都市圏の区域と異なる区域が指定された場合、どのように考えるか。
- ・ 広域地方計画の区域と大都市圏の区域については制度上必ずしも連動しなければならないものではないが、
    - ① どちらも国土交通大臣が策定する同一名称の総合計画であること
    - ② 広域地方計画区域については「自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められ」「一体として総合的な国土の形成を推進する」区域として国土審議会圏域部会で議論され決定される区域であることから、検討が必要ではないか。

○ 社会経済情勢の変化を踏まえ、大都市圏への特別な制度的対応としてどのようなことが考えられるか（制度、計画等）。

- (1) 現行の政策区域について（「3. 政策区域」において検討）
- (2) 現行の個別施設計画制度の意義について
- ・ 国が施設整備全体のプランナーとして、整備主体にかかわらず、区域ごとの各種施設の整備計画を作成。
  - ・ 施設計画策定プロセスにおいて、異なる事業主間の事業調整を実施。
  - ・ 分野横断的に各種事業を一覧性をもって列記し、進捗状況を確認。
- (3) 業務核都市制度について
- (4) 大都市圏の課題について
- ① 行政区域を超えて市街地が連たんしていることを踏まえ大都市圏全体として解決すべき課題（広域的な土地利用修復、環境保全、災害防止など）
  - ② 規模・影響力の大きさから国として対処すべき課題（根幹的インフラ整備、国際競争力のある活力エンジンの形成など）
- から、新たな制度的対応が必要な事項（国土形成計画法及び各種個別法で対応できない事項）を検証すべきではないか。
- その際、大都市圏以外の地域との関係について留意する必要があるのではないか。
- (5) 大都市圏の範囲の考え方について
- 都府県・市区町村の行政エリアを超えて市街地が連たんし、ストックとして巨大な人口・機能の集積を抱えている地域という特性に着目した制度的対応という観点からは、対象エリアの見直しが必要ではないか。

### 3. 政策区域

- これまで政策区域はそれぞれどのような役割を果たしてきたか。首都圏、近畿圏及び中部圏それぞれの地域ごとに所期の制度目的と照らしてどう機能してきたか。
- 引き続き政策区域制度は必要か。新たな広域ゾーニング制度が必要か。また、政策区域と連動する他の制度との関係をどう考えるか。

### 4. 広域・総合行政の新たな課題への対応

- 都道府県・市町村の行政エリアを超えた広域的・総合的な取組みが必要となる

課題に的確に対処するため、共通のルール、関係者の合意形成の仕組み、負担調整の仕組み、効果的な事業実施の仕組み等を検討すべきではないか。例えば以下のような課題への対応が必要ではないか。

#### 4-1. 日本経済を牽引する活力エンジンの形成

- 今後の日本の成長戦略として知的創造力を重視した国際競争力のある産業を強化し、その利益を波及させることにより、国全体、地域全体の成長を図る必要があるのではないか。
  - そのためには、産業政策に加え、都市の人口、産業、インフラの集積を活用しつつ、各種施策を総合的に実施することにより国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を形成する必要があるのではないか。
  - 活力エンジン形成のためにはどのような施策が必要か。
  - 一方で、地域特性を踏まえ、地域産業、観光、農業等の強化により雇用確保、地域自立を図る必要があるのではないか。また、二地域居住など、都市と農村の交流の活性化により、人間らしい生活を確保することが必要ではないか。
- 
- 経済・産業の観点から、三大都市圏の既成市街地における人口・産業の集中抑制策及び都市開発区域等における工業都市等育成策をどのように評価するか。経済産業構造等の変化や産業振興をめぐる手法の変化の結果、今日においては制度創設時の意義が失われつつあるのではないか。今日において、経済・産業の観点から、政策的に三大都市圏だけを特別扱いすることは合理的か。
  - 経済・産業の観点から、三大都市圏（大都市圏法の大都市圏は大きすぎるので、東京圏、関西圏、名古屋圏で捉えるべきか）、ブロック中枢都市圏、地方中核都市圏、地方中小都市圏はそれぞれどのような役割を果たしているか。（あるいは、こうした人口規模に基づく階層構造的捉え方は適切ではないか。）
  - 今後の人口減少・高齢化やアジア諸国の成長の中で、我が国が経済活力を維持していくためには、大都市圏、地方圏それぞれが、地域の特性を活かしつつ国際競争力のある産業の育成や地域経済の活性化などの課題に取り組む必要があるが、その際、行政のやるべきことは何か。特定の地域の特定の産業に対して行政が支援することについてどう考えるか。
  - 例えば、人口・産業・インフラの集積のある都市圏が、その集積を活用しつつ、継続的なイノベーションの拠点として国際競争力を維持・強化し、日本経済・地域経済の牽引車の役割を果たしていくためにはどのような条件整備が必要か。その際、行政のやるべきことは何か。特に、都府県を越えた広域の観点からの取り組みで強化すべきものは何か。
  - 例えば、圏域内の各都市圏が、経済の活性化を図り、雇用を確保し、自立していくためにはどのような条件整備が必要か。その際、行政のやるべきことは何か。特に、都府県を超えた広域の観点からの取り組みで強化すべきものは何か。

## 4-2. 広域的な土地利用の修復

- 人口減少社会を迎え、大都市圏の近郊においても条件の悪い住宅地等で居住者がまばらになってしまふ地域が生まれ、活力低下、治安悪化、行政の非効率化を招くおそれがあるが、このような問題にいかに対処するか。
- 人口減少を豊かな居住環境形成の好機としてとらえ、居住者がまばらになる地域について土地利用の修復を行い、良好な住宅地の再生と緑地（自然環境、農地）の再生を図る必要があるのではないか。
- 一方で、今後の財政制約、人口減少・高齢化等を踏まえ、既存インフラを有効に活用し、効率的で集約型の市街地を構築すべきではないか。
- 郊外部の土地利用の修復、各種機能がコンパクトにまとまったまちづくりをどのような仕組みで進めていくか。

### 1. 土地・空間利用、人口・機能の配置に関する大都市圏固有の課題

行政区域を超えて、大都市圏全体の構造的なアプローチが必要な課題としては以下のものが考えられる。

#### 【郊外部】

都市の成長に伴い、外縁が著しく拡大した結果、長距離通勤が状態する一方、低密度で雑然とした市街地が形成された。

近年では、人口の都心回帰・郊外部の人口減少がみられ、以下のような問題に対応する必要があるのではないか。

#### （空間利用）

- 大都市圏のベッドタウンとしての役割を果たしてきた郊外部においては、条件の悪い住宅地等での居住者の減少、空き家・空き地が増加する地域が見られる。人口減少社会・高齢化社会を迎え、将来的には、空き家・空き地の増加の進行により居住者がまばらになってしまふ地域、高齢化が急速に進展する地域等が生ずることが予想される。このような地域をこのまま放置した場合、活力低下、行政の非効率化、税収減少による自治体財政の悪化等を招くおそれがあるのではないか。

#### （緑地等）

- 郊外部における宅地開発の継続により、依然として自然林・湿地などの自然環境、緑地が消失し続けており、これらの持つ「生物多様性保全の場提供」「人と自然とのふれあいの場提供」「良好な景観提供」等の機能が失われ、社会的に大きな損失を与えているのではないか。

#### （安全）

- 住宅事情の逼迫していた大都市圏においては、水害履歴地、がけ付近地等の災害リスクの高い地域への宅地等の立地などにより、災害ポテンシャルの高い地域が多く形成されており、防災施設整備の必要量の増加など社会コストの増高を招いているのではないか。

## 【中心部】

### （空間利用）

- 大都市圏中心部においては、マンション等への土地利用転換が進展しているものの産業構造変化等に伴い発生した沿岸部等の低・未利用地の存在、低密度・無秩序な土地利用による質の低いストックの形成（密集市街地、低密度利用の街区形成等）、郊外への人口移動による中心地区の空洞化・活力低下などの課題が見られるのではないか。

### （安全）

- 住宅事情の逼迫していた大都市圏においては、密集市街地・ゼロメートル地帯等災害ポテンシャルの高い地域が多く存在しているのではないか。

### （対象地域）

- これらの課題の特徴（関連する地域の範囲）を踏まえれば、課題解決のための総合的な検討を行う範囲としては、当該課題の関係者を包括する通勤圏程度の範囲が適当ではないか。

## 2. 課題への対応

- これら大都市圏固有の課題の解決のためには、都府県境を超えて市街地が連たんしていることなどから、各地方公共団体の個別の対応に任せていたのでは限界があり、関係する国、地方公共団体、地域住民等が合意を形成する仕組みが必要ではないか。

- 具体的には、
  - ・ 大都市圏中心部への通勤圏程度の広域を対象に、
  - ・ 関係する国、地方公共団体、地域住民等が協議して、
  - ・ 土地利用・空間形成や人口・機能配置についての基本認識を共有し、
  - ・ 即地的に大まかな将来像（マスタープラン）を描き、
  - ・ その実現のために行動計画を作成し役割分担・協働して取り組む必要があるのではないか。

### （基本認識の例）

- ・ 緑地・自然地をこれ以上減らさない。緑地・自然地を先取的に保全する。
- ・ 市街地をこれ以上拡散させない。業務・住宅に必要な空間は、都市基盤の整備がなされた既存の計画的市街地の有効高度利用によって生み出す。
- ・ 危ないところには住まない。
- ・ 環境持続性、経済・財政持続性両方から見て、郊外（ハザード）地区からの「計画的撤退」、中心市街地の「街区再構築」のツイン政策により、「人口が半減なら、市街地も半減」を打ち出す。（第1回大都市圏制度調査専門委員会林委員長資料）

- 実現策については、人口推移、社会経済情勢の変化等をふまえ、時宜に応じた対応策の実施（当面及び人口減少が顕著となる10年後、さらに世帯数が減少を始める20年後等、段階を区切った対応）が必要ではないか。また、首都圏、近畿圏、

中部圏で問題状況、対応が異なるのではないか。

- マスタープランの実効性を高めるための仕組みは何か。今の制度でできることは何か、できないことは何か。(個別施策相互の有機的な連携の促進、現行制度の拡充・強化等が必要なものは何か)

- \* 広域ゾーニング
- \* 規制
- \* 税制
- \* 支援措置

#### 4-3. 防災

- 大規模地震、都市型水害などの災害から生命・財産を守るための災害に強い都市づくり・地域コミュニティの強化はいかにあるべきか。
- 高度中枢機能が高密度に集中している大都市圏機能について、災害時においても一定の機能を保持するためのバックアップ体制をいかに構築すべきか。

#### 4-4. 景観、環境保全など持続可能性の確保

- 環境負荷を減らし、持続可能な循環型都市圏を構築するためにはいかにすべきか。エネルギーの効率化、CO<sub>2</sub>の削減、産業廃棄物の広域処理等をいかに推進すべきか。
- 流域全体、湾沿岸域全体をとらえた一体的な環境保全、災害対応等を推進すべきではないか。
- 日本の玄関となる空港・港湾からのアクセスに係る景観保全、富士山の景観保全など、広域的な景観保全、自然環境保全についてどう対応すべきか。

#### 4-5. 少子・高齢化対応、多様な住まい方

- 利便性が高い都心部への高齢者の居住ニーズを踏まえ、都心部の高齢者の居住施設、介護支援等の環境整備をいかに図るべきか。
- 居住者の一斉高齢化に直面するニュータウンをどのように再生するか。身近な自然環境と調和しつつ、新たに子育て世代が入居するような環境づくりはいかにすべきか。
- 二地域居住など、多様な暮らし方の選択が可能となる住まい方はいかにあるべきか。

#### 4-6. 多様な主体の参画

- 防犯、美化、景観保全等の分野において、意欲的なNPO、民間事業者、地域コミュニティ等をまちづくりの新たな担い手としてどう協働・支援していくべきか。